

המאבק המתמשך לשוויון בתקצוב החינוך המיוחד: סקירה היסטורית

נחום בלס

נייר מדיניות מס' 04.2021

ירושלים, ניסן תשפ"ב אפריל 2022

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכלולים חוקרים בולטים בתחוםם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

הפרסומים של מרכז טאוב הם על דעתם ואחריותם של מחבריהם בלבד. אין בהם כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

המאבק המתמשך לשוויון בתקצוב החינוך המיוחד: סקירה היסטורית

נחום בלס

ההתפתחויות במערכת החינוך המיוחד עד למינוי ועדת דורנר

בני האדם שונים זה מזה בכישוריהם וביכולותיהם; זהו אחד המאפיינים של ההווה האנושית. השאיפה לשמירה על כבוד האדם והחתימה לשוויון הזדמנויות מדגישות את זכותו של כל אדם לחינוך וללימודים ומחייבות פיתוח של מגוון אמצעי התאמה ותמיכה שיאפשרו לילדים עם צרכים מיוחדים התפתחות אופטימלית. במחצית השנייה של המאה העשרים חלו במדינות רבות, ובכללן ישראל, שתי התפתחויות דרמטיות בתחום החינוך המיוחד. האחת היא הגידול הניכר במספר התלמידים המאובחנים כתלמידים עם צרכים מיוחדים – הן במספרים מוחלטים והן באחוזים.¹ השנייה היא התגברות המודעות לחשיבות החינוכית והחברתית כאחד של שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגיל והמאמץ להעבירם אליה ממערכת החינוך הנפרדת שבה נהגו לבודד אותם בעבר.²

* נחום בלס, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות החינוך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. אני מודה למיכאל דבאוי וללורה שרייבר על הסיוע בהכנת התרשימים.

1 בארצות הברית לדוגמה גדל שיעור התלמידים עם צרכים מיוחדים בקרב כלל התלמידים מ-8.3% ב-1976 ל-14.1% ב-2018 (ראו באתר המכון האמריקאי למדעי החינוך, [NCES](https://nces.gov)).

2 נעיר שיש רבים הקוראים תיגר על השימוש במושג "רגיל" בקשר לתלמיד היחיד. מי הוא התלמיד ה"רגיל" ובמה הוא נבדל מן התלמיד ה"שונה"? האם לא יהיה נכון לומר שלכל תלמיד יש "צרכים מיוחדים"? למרות זאת, בהמשך הדברים נשתמש במונחים "חינוך רגיל", "בית ספר רגיל" ו"כיתה רגילה" לציון מסגרות לילדים שאין להם לקויות המשייכות אותם למסגרות חינוך נפרדות או המקנות להם תוספות תקציביות או הטבות אחרות.

בישראל, במקביל לשתי התפתחויות אלו נוצר אי-שוויון בתקצוב בין תלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל ובין תלמידים כאלה הלומדים במסגרות נפרדות של החינוך המיוחד. עבודה זו עוסקת בסוגיה קשה ומורכבת זו ובמאבק לביטול פערי התקצוב בין תלמידי החינוך המיוחד במסגרות השונות.

כדי להגשים את השאיפה לתת לכל ילד הזדמנות לממש את יכולותיו עיגנה מדינת ישראל את זכותם של תלמידים עם צרכים מיוחדים למצות את זכויותיהם הלימודיות והאחרות, בין בנפרד ובין במשולב עם תלמידים "רגילים", בשלל חוקים ותקנות.³ חקיקה זו לווה במאבק ממושך של הורים לילדים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות משולבות בחינוך הרגיל, או של הורים שביקשו שילדיהם ילמדו במסגרות כאלה, שנאבקו להשוות את התקציבים המוקצים להם לתקציבים המוקצים לתלמידי הלומדים במסגרות נפרדות של החינוך המיוחד. כפי שנתאר להלן, המאבק נולד על רקע קיומן של שלוש מסגרות חינוכיות נפרדות לילדים עם צרכים מיוחדים.

מאמר זה מתאר את השרשרת הארוכה והסבוכה של החלטות ממשלתיות ומינהליות, שכמה מהן התקבלו בעקבות דוחות של ועדות ציבוריות או פסיקות של בתי משפט, אשר השפיעו על הדרך שבה החברה הישראלית בוחרת לחנך תלמידים בחינוך המיוחד (לפירוט המהלכים ולוח הזמנים ראו בנספח).⁴

המסגרות הארגוניות ושיטות התקצוב בחינוך המיוחד

החינוך המיוחד בישראל פועל בשלוש מסגרות ארגוניות שונות: בתי ספר לחינוך מיוחד; כיתות חינוך מיוחד נפרדות בבתי ספר רגילים; ושילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות. לכל אחת מן המסגרות הארגוניות שיטת תקצוב משלה: תלמידים הלומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד ובכיתות נפרדות בבית ספר רגיל מתוקצבים לפי כיתה, תלמידים עם לקויות קשות המשולבים בכיתה רגילה מתוקצבים לפי תלמיד, ועבור תלמידים עם לקויות קלות המשולבים בבית ספר רגיל מקבל בית הספר תוספת שעות גלובלית (להרחבה ראו בלס, 2022).

3 השילוב מתייחס לקשת רחבה של אפשרויות – החל בהשתלבות מוגבלת ומותאמת של תלמיד עם צרכים מיוחדים במסגרת חינוכית נפרדת הפועלת בתוך המסגרת החינוכית הרגילה, עבור בשילוב חלקי במספר מקצועות לימוד והוצאת התלמיד מהכיתה לקבלת עזרה והוראה מיוחדת המתאימה לצרכיו, וכלה בשילוב מלא שבו התלמיד לומד כל שעות היום בכיתה הרגילה והסיוע המיוחד ניתן לו בכיתה זו.

4 בהיבטים התקציביים של השינויים שהתרחשו במערכת החינוך המיוחד בשנים 2005–2019 התמקדנו במאמר אחר. ראו בלס, 2022.

הפניית התלמידים למסגרות השונות נקבעת על פי סוג הלקות ורמת התפקוד שלהם:⁵ ככל שרמת התפקוד של התלמיד נמוכה יותר והלקות קשה יותר, גדל הסיכוי שהוא יופנה למסגרת נפרדת. כך, תלמידים עם לקויות קשות ורמת תפקוד נמוכה ובינונית-נמוכה ילמדו בבית ספר לחינוך מיוחד, תלמידים עם לקויות קשות אחרות ורמת תפקוד בינונית-נמוכה ובינונית-גבוהה ילמדו בכיתה נפרדת בחינוך הרגיל, ורוב התלמידים עם רמת תפקוד בינונית-גבוהה וגבוהה ישולבו בכיתות רגילות. חלוקה זו אמורה גם להצדיק תקצוב ברמות שונות לתלמידים בעלי לקויות ורמות תפקוד שונות הלומדים במסגרות שונות. הבעיה היא שעיקרון זה לא תמיד מתממש, ובמציאות תלמידים עם לקות דומה ורמת תפקוד דומה מתקצבים ברמות שונות, ותלמידים עם לקות שונה ורמת תפקוד שונה מקבלים את אותו התקציב. כך לדוגמה, ייתכן מצב שתלמיד עם אוטיזם או עם מוגבלות שכלית בינונית הלומד בבית ספר לחינוך מיוחד יתקצב אחרת מתלמיד עם אותה מוגבלות שלומד בכיתה לחינוך מיוחד בבית ספר רגיל או משולב בכיתה רגילה.

הסיבות להבדלים בתקצוב במסגרות השונות מגוונות: שכר המורות והמורים בבתי הספר לחינוך מיוחד גבוה משכר המורות והמורים בכיתות המיוחדות בבתי הספר הרגילים ומשכר המורים והמורות בכיתות הרגילות; עלות ההסעות שונה (בגלל ההבדל במרחק ההסעה הנדרש); עלות הבינוי של מוסדות החינוך המיוחד גבוהה יותר בכ-20% (בשל ההתאמות הדרושות לאוכלוסיית התלמידים עם צרכים מיוחדים); והשירותים הניתנים בבתי הספר לחינוך מיוחד רבים יותר (יום לימודים ארוך יותר, שנת לימודים ארוכה יותר, הזנה ועוד). בסופו של דבר תלמידים בבתי ספר לחינוך מיוחד מתקצבים בדרך כלל ביתר לעומת תלמידים הלומדים בכיתות נפרדות בבתי ספר רגילים, ובוודאי לעומת תלמידים המשולבים בכיתות רגילות.⁶ מעבר לסיבות האובייקטיביות לכאורה לתקצוב המופחת לתלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות משולבות מתעוררת גם שאלת גובה התקצוב של התלמידים המשולבים והנוסחה שלפיה הוא מחושב. השאלה כאן היא כפולה:

א. האם נוסחת התקצוב מייצגת באופן אמין את מספר התלמידים עם צרכים מיוחדים שבית הספר הרגיל נדרש להתמודד עם בעיותיהם, או שמא צריך לשנות אותה כדי שמספר התלמידים, ומתוך כך תקציב השילוב, יתאים יותר לצרכים? (למשל על ידי התחשבות בממד הטיפוח של בית הספר, בשיעור התלמידים ממשפחות המקבלות קצבת הכנסה וכדומה).

ב. האם התקציב המוקצה לשילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל (1.55 שעות שבועיות לתלמיד⁷) עונה על הצרכים?

5 במונח "רמת תפקוד" הכוונה ליכולת של התלמידים להשתלב בפעילות הלימודית והחברתית בבית הספר.

6 קרוב לוודאי שההבדלים בתקצוב לא ישתנו בעקבות תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד משנת 2018, המכיר בצורך לתקצב באופן דיפרנציאלי תלמידים הלומדים במסגרות ארגוניות שונות.

7 "שעה שבועית" היא מונח תקציבי המבטא עלות שכר שנתית ממוצעת של שעת עבודה של מורה. לאחרונה עמד הסכום על כ-8,000 ש"ח.

תשובה חלקית לשתי שאלות אלו אפשר למצוא בדוח מבקר המדינה (2013). בפרק על שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל קבע המבקר (על פי הערכה של משרד החינוך משנת 2006) שכ-8% מכלל התלמידים הלומדים במוסדות החינוך הרגיל נזקקים לשירותי החינוך המיוחד בדרך של שילוב על פי הקצאה סטטיסטית. אלא שמשרד החינוך קבע כי משאבים לשילוב בדרך זו יינתנו למוסדות החינוך הרגיל בהיקף שיאפשר לתמוך באמצעותם בכ-6% מן התלמידים בלבד. בשנת הלימודים תשס"ו (2005/2006) צמצם המשרד את מכסת התלמידים הזכאים לשילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית, ומאז מוסד זכאי לקבל משאבים רק עבור 5.4% מתלמידיו ולא מעבר לכך. מבקר המדינה מצטט בדוח את תשובת משרד החינוך מנובמבר 2012:

"בעבר טיפל החינוך המיוחד גם בתלמידים עם לקויות קלות. אולם לאור שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים מורכבים יותר בתוך המערכת, הופנו תקציבי החינוך המיוחד לתלמידים עם לקויות מורכבות יותר"; מאחר שלא התקבלה תוספת תקציבית "שאפשרה להשאיר את ההקצאות כפי שהיו ובנוסף לתת תקציב ייעודי לתלמידים בהקצאה דיפרנציאלית, נאלץ המשרד להפחית את גובה ההקצאה הסטטיסטית" (מבקר המדינה, 2013, עמ' 1021).

מתשובת משרד החינוך עולה כי ישנה ציפייה שהצוותים בחינוך הרגיל יפעלו לצמצום הפער הזה באמצעות המשאבים שעומדים לרשותם, לרבות באמצעות שעות פרטניות במסגרת רפורמת "אופק חדש". יוצא אפוא כי משרד החינוך מתקצב בחסר את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים שיש להם לקויות הנחשבות שכיחות באוכלוסייה (שילוב בדרך של הקצאה סטטיסטית), ולכן אין באפשרותם של בתי הספר לספק את המענה הדרוש לכל התלמידים האלה. ומוסיף מבקר המדינה:

על התקצוב החסר לשילוב תלמידים עם הלקויות השכיחות באוכלוסייה ניתן ללמוד גם מדברים שאמרה המנהלת דאז של האגף לחינוך מיוחד בישיבת ועדת דורנר בנובמבר 2007: המשרד "מחויב היום לטפל בילדים היותר קשים, הוא לא יכול לטפל, כפי שהוא טיפל פעם, בהמון ילדים [...] עם לקויות יותר קלות" (מבקר המדינה, 2013, עמ' 1022).

מצב שבו המשרד מתקצב בחסר את תלמידי השילוב עלול לשמש תמריץ להשמת תלמידים עם לקויות קלות במסגרות לחינוך מיוחד ולא לשלבם בחינוך הרגיל.

נקודות ציון בהיסטוריה של החינוך המיוחד בישראל

עד קום המדינה פעלו מוסדות החינוך המיוחד מתוך רגש של אחריות סוציאלית ועל בסיס התנדבות. עם קום המדינה נפתחו בישראל בתי הספר הראשונים לחינוך מיוחד,⁸ ובשנת 1950 הוקם המדור לחינוך מיוחד במשרד החינוך והחלו להתפתח מסגרות שונות של חינוך מיוחד. במרוצת הזמן הוקמו בתי הספר המיוחדים לתלמידים עם פיגור שכלי ולתלמידים עם פגיעות חושיות (עיוורון וחירשות) ועם נכויות מוטוריות (כגון שיתוק מוחין). נוסף על בתי הספר המיוחדים התפתחו בהדרגה גם מסגרות חינוך מיוחדות ("כיתות מקדמות") בתוך בתי הספר הרגילים, ובמקביל התפתחו כלים לשילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות. סוגיית שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים – ובעיקר שאלת תקצובם – אינה יורדת מסדר היום של משרד החינוך זה למעלה מ-25 שנים.

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. החוק הראשון שעסק באופן מפורש וייחודי בתלמידים עם צרכים מיוחדים הוא חוק חינוך מיוחד אשר נחקק ב-1988 במטרה להגן על זכויותיהם של תלמידים אלו ולעגן אותן בחוק. החוק הסדיר מתן הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים לילדים עם צרכים מיוחדים לפי צרכיהם. החוק הגדיר את "הילד החרוג"⁹ כאדם בגיל 3–21 "שמחמת התפתחות לקויה של כשרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי מוגבלת יכלתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לחינוך מיוחד". לפי לשון החוק, "מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכלתו של הילד החרוג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה". החוק גם קבע כי כל ילד עם מוגבלות גופנית, שכלית, נפשית או התנהגותית זכאי לקבל חינוך מיוחד הניתן בחינם באזור מגוריו או קרוב ככל האפשר לביתו.

חוק החינוך המיוחד הביא לידי ארבעה שינויים עיקריים לעומת המצב שהיה לפני שהתקבל: הרחבת זכויות התלמידים משירותי לימוד לשירותי תמיכה נלווים, הגדלת טווח המחויבות לגילי 3 עד 21, הדגשת החשיבות של שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות, וכן הרחבת השתתפות ההורים בקבלת ההחלטות לגבי ילדיהם.

תוכנית האב ליישום חוק החינוך המיוחד (משרד החינוך, 1994). תוכנית זו, שגובשה ב-1994, דרשה בין השאר ליישם בפועל את מדיניות השילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות, כלומר לשים דגש על הטיפול בהם במסגרת הכיתה הרגילה, ולצמצם את הפנייתם של תלמידים המתאימים לשילוב אל ועדות ההשמה.

8 במדינות המערב נפתחו בתי ספר כאלה כבר בסוף המאה התשע-עשרה.

9 כך בלשונו המקורית של החוק. בתיקונים שנוספו לחוק במרוצת השנים הוחלפו כמה מן המונחים ששימשו בו. כך, המונח "ילד חרוג" הוחלף ב"ילד בעל צרכים מיוחדים" ובהמשך הוחלף שוב ב"תלמיד עם צרכים מיוחדים", המונח "לקות" הוחלף ב"מוגבלות", ועוד.

תוכנית האב הגדירה סלי שירותים אחדים, ובהם "סל שילוב", המיועד לתלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגיל, ו"סל תגבור", המיועד לכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים, הן במסגרת החינוך הרגיל והן במסגרת החינוך המיוחד. שני סלי השירותים היו דיפרנציאליים, והיו אמורים להינתן בהתאם לגיל הילד, לסוג המוגבלות שלו ולדרגת החומרה שלה על פי משתנים שפורטו בתוכנית האב. התוכנית קראה לשילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים וקבעה שיש לתמרץ מוסדות חינוך כלליים המשלבים תלמידים אלו. ואולם בהיעדר הסדר תקציבי נאות, בפועל לא יושם השילוב בהיקף ובקצב הראויים לו (בלס ולאור, 2002).

דוח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (ועדת מרגלית, 2000). על פי פרשנות משרד החינוך לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, לאורך שנות התשעים נקבעו זכויות תלמידי החינוך המיוחד לפי המסגרת שבה למדו ולא לפי היכולות של כל תלמיד ותלמיד. מִעבר של תלמיד עם צרכים מיוחדים למסגרת של החינוך הרגיל הביא אפוא לידי צמצום ניכר של זכאותו למשאבים של החינוך המיוחד. ועדת מרגלית קבעה שפרשנות זו מנוגדת לרוח החוק, ולפיכך המליצה שכל ילד עם צרכים מיוחדים יוכל לזכות במשאבי החינוך המיוחד, ואחת היא באיזו מסגרת הוא לומד. ועדת מרגלית מצאה שאופן ההקצאה של תקציבי השילוב אינו מבטיח שתלמידים עם צרכים מיוחדים שהיו בעבר במסגרות נפרדות ועברו ללימודים משולבים בחינוך הרגיל ימשיכו ליהנות מהמשאבים שהיו רגילים לקבל. כמו כן צוין בדוח הוועדה כי התפיסה שהחינוך המיוחד איננו מתייחס למקום שבו הוא מוענק כי אם לתהליך החינוכי עדיין לא הוטמעה במערכת. הוועדה גם קבעה שהבקרה על תקציבי החינוך המיוחד המיועדים לשילוב אוכלוסיית התלמידים עם הצרכים המיוחדים ככל הנראה אינה הדוקה דייה, ויש חשש שילדים שאינם תלמידי החינוך המיוחד נהנים מתקציביו ואילו תלמידים שזכאים להם אינם נהנים מהם. הוועדה המליצה להימנע מזיהוי יתר של תלמידים מתקשים והגדרתם כתלמידים עם צרכים מיוחדים וממתן שירותים טיפוליים של החינוך המיוחד לתלמידים שאינם זקוקים להם.

לאחר שנחקק חוק החינוך המיוחד וגובשה תוכנית האב לחינוך המיוחד, היה אמור הדיון לעבור מן השאלה אם יש לשאוף לשלב ילדים עם מוגבלויות בחינוך הרגיל אל השאלה **כיצד** לשלב אותם בפועל בדרך אופטימלית. ואולם עד מהרה התברר שלמרות הוראות החוק וכוונותיהם של מעצבי תוכנית האב, שיעור התלמידים המופנים למסגרות נפרדות של החינוך המיוחד נשאר יציב, ונמשכו גם הפערים הגדולים בתקצוב תלמידים עם אותה לקות ואותה רמת תפקוד הלומדים במסגרות חינוך שונות. פערים אלו עוררו תסיסה בקרב הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים והובילו אותם לעתור לבית המשפט העליון.

המאבק לביטול אי-השוויון בתקצוב

בג"ץ ית"ד (2000).¹⁰ בית המשפט העליון נכנס לראשונה בעובי הקורה בשנת 2000, בעקבות פניית עמותת ית"ד, עמותת הורים לילדים עם תסמונת דאון. בית המשפט העליון קבע כי ילדים עם צרכים מיוחדים זכאים לחינוך מיוחד חנם, בין שהם לומדים במוסדות ובכיתות נפרדים ובין שהם משולבים במסגרות החינוך הרגיל. קביעה זו נסמכה על ההכרה בכך שישנם ילדים שצרכים לקבל את חינוכם בעיקר במסגרת מיוחדת, ואילו אחרים יכולים למצות את הפוטנציאל הטמון בהם דווקא במסגרת הכללית, בליווי סיוע מיוחד. בית המשפט קבע אפוא כי על המדינה להקצות את תקציבה בדרך שילדים עם צרכים מיוחדים יוכלו לממש את זכויותיהם הן במוסדות לחינוך מיוחד והן בבתי ספר רגילים. עוד קבע בית המשפט כי עמדת המדינה, המאלצת הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים לוותר על שילובם במסגרת החינוך הרגילה אך ורק בשל קשיים כלכליים, פוגעת "בלב ליבו של השוויון המהותי", שכן היא שוללת את ההזדמנות למצות את הפוטנציאל הטמון בכל אחד ואחת מאותם ילדים.

תיקון מס' 7 לחוק חינוך מיוחד (2002). ב-13 בנובמבר 2002, זמן קצר לאחר פסק הדין בבג"ץ ית"ד, נוסף לחוק החינוך המיוחד תיקון מס' 7 ("פרק השילוב"), הקובע בין השאר ששר החינוך "יקבע תכנית לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים; התכנית תכלול גם את אופן הקצאת המשאבים למוסדות החינוך הרגילים". תחילת תוקפו של התיקון נקבעה לשנת הלימודים תשס"ד (2003/2004), אך משרד החינוך לא קיים את החוק כלשונו בתואנה שהמשאבים הנדרשים לכך גדולים מאוד, ובכל מקרה ביצוע החוק תלוי "בהסכמת שר האוצר", והציע ליישם את החוק בהדרגה.

בג"ץ **מריאנו (2003)**.¹¹ ב-2003 שוב עתרו הורים לילדים עם צרכים מיוחדים לבית המשפט העליון. ההורים טענו שלמרות פסק הדין בבג"ץ ית"ד המדינה מסרבת לממן את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים באופן שיאפשר חינוך חנם לילדים עם צרכים מיוחדים ששולבו במסגרות החינוך הרגיל.¹² לאחר שמיעת טענות הצדדים ועיכובים רבים קבע בית המשפט העליון כי **אין לקבל את פרשנות המדינה להוראות החוק**, פרשנות שלפיה "לשר האוצר נתונה הסמכות להחליט שקבוצה אחת מבין הילדים בעלי הצרכים המיוחדים – היא קבוצת הילדים הנזקקים לחינוך במסגרות הרגילות – לא תקבל את הסיוע הדרוש לה, וממילא, לא תזכה לחינוך". ב-10 במאי 2004 נדחתה בקשת המדינה לקיים דיון נוסף בעניין מריאנו.¹³

10 בג"ץ 2599/00 ית"ד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5).

11 בג"ץ 6973/03 מריאנו נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 276, 270 (2003). מכונה גם "בג"ץ מריאנו הראשון".

12 בראש צוות השופטים עמדה השופטת דליה דורנר (האחרים היו השופט אליעזר ריבלין והשופטת איילה פרוקצ'יה).

13 אף שקצרה היריעה מלהביאם כאן, ראוי וחשוב לקרוא את נימוקי השופטת דורנר בנושא.

ועדת דוברת (2005). ועדת דוברת מונתה ב-2003 והגישה את המלצותיה בינואר 2005. אמנם נושא החינוך המיוחד לא היה הנושא המרכזי שעסקה בו, אך הוא היה אחד מן הנושאים החשובים שהיא דנה בהם. סוגיית השילוב ודרך התקצוב של תלמידי החינוך המיוחד נכללו אפוא בדוח הסופי של הוועדה ובהמלצותיה.¹⁴

הוועדה עמדה על הצורך בפיתוח "כלי סטנדרטי להערכת רמת התפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים בתחומי תפקוד שונים, בהתחשב בסוג הלקות של התלמידים ובגילם. הפרופיל התפקודי ישמש כלי לקביעת הזכאות של התלמיד לחינוך משולב מותאם, להערכת הקף התמיכה שלה הוא נזקק ומהות התמיכה". "הפרופיל התפקודי" נועד לשמש גם להבחנה בין שתי קבוצות של תלמידים עם צרכים מיוחדים: "תלמידים עם צרכים מיוחדים נלווים [...] הלומדים בכיתה הרגילה [...] ונזקקים לתמיכה חינוכית אקסטנסיבית או לתמיכה פיזית או טכנית נלווית", ו"תלמידים עם צרכים מיוחדים מורכבים [...] שנזקקים לתמיכה חינוכית אינטנסיבית ורב-ממדית, ובכלל זה שירותי חינוך מיוחד מקיפים והתאמות משמעותיות בסביבת למידה" (ועדת דוברת, 2005, עמ' 108).

הוועדה סברה שיש לראות בתלמידים עם צרכים מיוחדים נלווים "חלק מהשוונת הטבעית הנורמטיבית של התלמידים בכיתה הרגילה", ולכן סברה גם כי איתורם, הערכת התפקוד שלהם והתמיכה בהם אמורים להיות חלק בלתי נפרד ממערך ההוראה של בית הספר בהתבסס על המשאבים העומדים לרשותו. "כל סוגי התמיכה", הוסיפה הוועדה, "הן מתחומי החינוך הרגיל והן מתחומי החינוך המיוחד – צריכים להיות זמינים עבורם". אשר לתלמידים עם צרכים מיוחדים מורכבים המליצה הוועדה כי הללו "יהיו זכאי חינוך משולב מותאם". הזכאות תהיה מותנית במסמכי אבחון קבילים. כל אחד מהתלמידים יהיה זכאי ל"סל אישי" דיפרנציאלי, על-פי הפרופיל התפקודי שלו.

ועדת דוברת המליצה גם להקים "ועדת זכאות לחינוך משולב מותאם" במקום ועדת ההשמה שהייתה נהוגה אז, ודרשה של"סל האישי" יעברו "רק לאחר שימולאו התנאים המוקדמים לכך, ובכלל זה תיקוני חקיקה, פיתוח הפרופיל התפקודי ובחינה של המשמעויות התקציביות".

נוסף על כך המליצה הוועדה כי הוריו של תלמיד הזכאי לחינוך משולב מותאם או התלמיד עצמו יוכלו לבחור במסגרת של חינוך רגיל באזור מגוריהם או בחינוך המיוחד, "ובלבד שיש במסגרת שבחרו בה אפשרות למימוש קידומו מבחינה לימודית, חינוכית וחברתית והיא נותנת מענה הולם לצרכיו" – והכול בתנאי שהבחירה במסגרת החינוך הרגיל תאפשר מרחב בטוח ומגן ולא תפגע ברווחתו של הילד וברוחת הסביבה הלימודית שלו (ועדת דוברת, 2005, עמ' 108–109).

ככלל אפשר לומר שהמלצות ועדת דוברת התבטאו במידה כלשהי בתיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד.

14 בראש הצוות שעסק בנושא זה עמד הרב שי פירון, לימים שר החינוך, ואת הצוות ריכזה אסתר רשף-אלון, שהיה לה תפקיד מרכזי בהכנת תוכנית האב לחינוך המיוחד ב-1994.

ועדת דורנר

ב-25 בספטמבר 2007 מינתה שרת החינוך דאז יולי תמיר ועדה בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס דליה דורנר. מטרת הוועדה כפי שנקבעו בכתב המינוי היו כלהלן: לבחון את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, לבחון את אופן הקצאת התקציב של משרד החינוך בכל הנוגע לטיפול בילדים אלו, לשרטט תכנית פעולה לטיפול ולקבוע סדר עדיפויות לפעולה בתחום. כל אלו ייעשו בהתחשב במגבלות התקציב הנוכחי של משרד החינוך (ועדת דורנר, 2009, עמ' 3).

בינואר 2009 פרסמה הוועדה דין וחשבון מקיף הבוחן את נושא מערכת החינוך המיוחד. שלוש המלצותיה המרכזיות היו:

א. לאפשר להורים לילדים עם צרכים מיוחדים לבחור את המסגרת החינוכית שבה ילמדו ילדיהם;

ב. ליצור זיקה בין גובה התקציב המוקצה לתלמיד עם צרכים מיוחדים ובין רמת התפקוד הלימודי שלו, נוסף על הלקות (הפיזית, הנפשית או השכלית);

ג. לנתק את הקשר בין גובה התקציב ובין המסגרת הלימודית שתלמיד עם צרכים מיוחדים מופנה אליה ולקבוע ש"התקציב הולך אחר הילד".

כפי שנכתב בדוח הוועדה, אימוץ המלצות אלו "מחייב את משרד החינוך לבצע מהפכה של ממש במתכונת שבה הוא מספק שירותי חינוך לילדים בעלי הצרכים המיוחדים בישראל" (ועדת דורנר, 2009, עמ' 66).

נוכח אופיין החדשני של המלצותיה הציעה הוועדה לבצע ניסוי מוקדם לבחינתן ולהפקת לקחים לפני יישומן לגבי כלל הילדים עם צרכים מיוחדים בישראל.

בעקבות ועדת דורנר

ועדת עמיחי

ביולי 2009, שישה חודשים אחרי שהגישה ועדת דורנר את המלצותיה, מינה שר החינוך גדעון סער (שהחליף את השרה תמיר) ועדה לבחינת ישימותן. בראש הוועדה עמדה שלומית עמיחי, המנכ"לית היוצאת של משרד החינוך. בכתב המינוי של ועדת עמיחי נכתב כי ייעודה הוא "לבחון [את] דוח דורנר ואת עקרונותיו בהיבטים הפדגוגיים, המקצועיים, הארגוניים והתקציביים הכרוכים בהם [...] תוך היוועצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד החינוך ומחוצה לו, ככל שהדבר נדרש" (ועדת עמיחי, 2009). הוועדה עצמה התחילה את עבודתה לקראת סוף שנת 2009, והקימה ארבעה צוותי משנה בנושאים: בחירת הורים,

מודל התקצוב, דרכי אפיון לקביעת הזכאות לחינוך מיוחד, והכשרת מורים, סייעות ובעלי מקצוע אחרים לעבודה עם תלמידים עם צרכים מיוחדים. להלן נתמקד בעבודת הצוות לקביעת מודל התקצוב והצוות לקביעת דרכי הזכאות והאפיון.

הצוות לקביעת מודל התקצוב בחן מודלים שונים, והמודל שעליו המליץ לבסוף התייחס אך ורק לתלמידים המשולבים (כלומר הוא לא עסק בתלמידים הלומדים במסגרות נפרדות).¹⁵ חברי הצוות (אנשי אגף התקציבים, האגף לחינוך מיוחד ולשכת המדען הראשי) הניחו שבעקבות השוואת התקציבים המוקצים לתלמידים במסגרות הנפרדות לתקציבים המוקצים לתלמידים המשולבים יחולו השינויים האלה:

- כלל התלמידים הדיפרנציאליים יעברו לתקציבים אישיים;¹⁶
- כ-10% מהתלמידים בכיתות החינוך המיוחד בבתי הספר הרגילים יבחרו לעבור לשילוב;
- כ-3% מהתלמידים בבתי הספר לחינוך מיוחד יבחרו לעבור לשילוב;
- כ-10% מהתלמידים המשולבים על פי הקצאה סטטיסטית יעברו ועדת השמה ויקבלו תקציבים אישיים של החינוך המיוחד.

על סמך הנחות אלו הגיע אומדן התוספת התקציבית ל-350 מיליון שקל. מאחר שעלות התלמידים המשולבים נכללת בעלות הכיתה הרגילה, הופחתה מכל תקציב אישי עלותן של 1.7 שעות הוראה שבועיות. לאחר ההפחתה עמד אומדן התוספת על 220 מיליון ש"ח. במסגרת עבודת הצוות לקביעת דרכי האפיון ערכה לשכת המדען הראשי בקרב כלל תלמידי החינוך המיוחד בכיתות א'-ו', בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי, סקר רחב היקף שבחן את רמות התפקוד שלהם. בסקר נאספו נתונים על רמת התפקוד של תלמידים הלומדים בכיתות רגילות ("דיפרנציאליים"); של תלמידים הלומדים בכיתות נפרדות בבתי ספר רגילים; ושל תלמידים הלומדים בבתי ספר של החינוך המיוחד. לא נכללו בו תלמידים משולבים שמקבלים תקצוב על פי הקצאה סטטיסטית (כהן, 2015). בעקבות הסקר נקבעו ארבע רמות תפקוד (נמוכה, נמוכה-בינונית, גבוהה-בינונית וגבוהה) ושלוש דרגות חומרה נוספות בשלוש לקויות פיזיות: חירשות/ליקויי שמיעה, עיוורון/ליקויי ראייה, שיתוק מוחין/נכות פיזית קשה. על פי ממצאי הסקר ושיפוט של מפקחות החינוך המיוחד, כלל אוכלוסיית תלמידי החינוך המיוחד (ללא תלמידי שילוב עם לקויות שכיחות) מתפלגת לכ-40%

15 החלטה זו מעוררת תמיהה, שכן המלצות ועדת דורנר נועדו להשוות את התקציבים המוקצים לתלמידים עם לקויות ורמות תפקוד דומות הלומדים במסגרות לימודיות-חינוכיות שונות.

16 "תלמידים דיפרנציאליים" הם תלמידים עם צרכים מיוחדים קשים ולקויות מוגדרות בתקנות הלומדים במסגרות משולבות.

שמוגדרים ברמת תפקוד נמוכה ובינונית-נמוכה, וכ-60% שמוגדרים ברמת תפקוד בינונית-גבוהה.¹⁷

ועדת עמיחי הציעה מתווה ליישום דוח ועדת דורנר, ואף הביאה בחשבון קשיים וחסמים אפשריים בעקבות בחירת ההורים בסוג המסגרת שבה ילמדו ילדיהם. היא התייחסה ישירות לבעיות הצפויות במערך הארגוני של בתי הספר המיוחדים והרגילים, להשלכות הפדגוגיות על היערכות בתי הספר לקליטה מיטבית של התלמידים, ולהשלכות התקציביות של בחירת ההורים הן ברמת התלמיד היחיד והן בהיבט הכלל-מערכתי. הוועדה גם עמדה על היעדרו של כלי מקצועי מתאים לאפיון תפקודי וציינה שהכלי שהיה קיים באותה העת לא נתן מענה כולל ושלם לאבחון רמת התפקוד. בסיכומו של דבר המליצה ועדת עמיחי:

א. לבצע ניסוי בארבעה שלבים עיקריים: היערכות והכנת תשתיות ארגוניות לניסוי; ביצוע ניסוי ברשות המקומית שתיבחר (עיר גדולה); בחינת הרחבת הניסוי למספר רשויות או למחוז (לאחר תהליך מסודר של הערכה ובקרה); וביצוע עדכונים והתאמות נדרשות. בסיום כל אחד מהשלבים הללו יתקיים דיון מעמיק על אופן הביצוע ועל קביעת דרכים להמשך הפעילות הנדרשת. הדיון ייערך בהשתתפות גורמי מקצוע ולפי הצורך גם גורמים חיצוניים ואנשי השלטון המקומי. בסיום הניסוי, ולאחר הסקת המסקנות, ייקבע אם ובאילו תנאים יורחב יישום ההמלצות;

ב. להתחיל מייד בפיתוח הכלי לאפיון התפקוד: על הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) הוטל להשלים בתוך שנה פיתוח ראשוני של כלי אבחוני שישמש את ועדות האפיון. נקבע שהכלי ישמש את ועדות האפיון החל מינואר 2011, ויתוקף במסגרת הניסוי;

ג. לשנות את שיטת התקצוב למתכונת של "התקציב הולך אחר הילד", כלומר הצמדת סל השירותים לתלמיד לפי קבוצת האפיון שלו. השינוי יוטמע במהלך הניסוי אשר במסגרתו תינתן להורים אפשרות לבחור את המסגרת שבה יתחנכו ילדיהם;¹⁸

ד. לאחד את ועדת ההשמה וועדת השילוב לוועדה אחת – ועדת אפיון;

ה. להכשיר בעלי תפקידים בחינוך הרגיל לעבודה עם תלמידים עם צרכים מיוחדים, לרבות שיפור מערך הסייעות.

17 ראו כהן, 2015, נספח יא. ברור שייטכנו מצבים שבהם תלמידים עם לקויות שונות יהיו בעלי רמות תפקוד דומות אך מסיבות שונות עלות השירותים הניתנים להם תהיה שונה, ובדין. עם זאת, אפשר כמובן לטעון – בשם עקרון השוויון – שתקצוב הסיוע לתלמידים אלו צריך להיות דומה. ואולם מדובר בטענה בעייתית, שכן ייתכן, למשל, שיהיו הבדלים במחירים של עזרים וטיפולים הנדרשים לתפקוד תקין של תלמידים עם לקויות שונות.

18 עם זאת, המתווה לא יקנה להורים את זכות ההחלטה הסופית. אם לבחירת ההורים עשויות להיות השלכות בטיחותיות (חשש מפגיעת הילד בעצמו או באחרים) או שהיא אינה אפשרית מסיבות ארגוניות (אזורי רישום, גודל היישוב, מגוון השירותים ויכולת יישום במסגרת תקציב נתון), יהיה משרד החינוך רשאי לשבץ את הילד בהתאם לשיקוליו.

בינואר 2010 אימץ שר החינוך את המלצות ועדת עמיחי וב-23 במרץ באותה שנה הודיע משרד החינוך על כוונתו לבצע ניסוי לבחינת ישימותן של כמה מהמלצות ועדת דורנר בחיי המעשה.

מהמלצות ועדת עמיחי ועד תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד

פרסום המלצות ועדת דורנר וועדת עמיחי לא הביא לידי הפסקתו של מאבק ההורים לתלמידים משולבים להשוואת התקצוב של ילדיהם לתקצוב הילדים הלומדים במסגרות הנפרדות לחינוך מיוחד, והפניות לבית המשפט העליון התחדשו.

בג"ץ מרציאנו (2011).¹⁹ עתירה זו הוגשה לאחר שלמרות פסק הדין בבג"ץ מרציאנו הראשון (2003) לא חל שינוי מהותי בהסדרי התקצוב ונמשכה הפלייתם של ילדים עם צרכים מיוחדים המשולבים בכיתות רגילות.²⁰ העותרים טענו כי המדינה הפרה את פסיקותיה הקודמות של בית המשפט העליון בעניין ית"ד ובעניין מרציאנו (2003). לדבריהם, תוספות התקציב הנדרשות לקיום הוראות החוק והפסיקה לא הועברו, ובשל הימנעות המדינה מתקצוב השילוב בהתאם לעקרונות שהתוותה הפסיקה, רבים מן התלמידים עם הצרכים המיוחדים שראוי היה לשלבם במסגרות החינוך הרגילות נאלצים ללמוד במסגרות הנפרדות. הדיונים בבית המשפט העליון נדחו מדי פעם בעקבות הודעות משרד החינוך – תחילה על מינוי ועדת דורנר, לאחר מכן על מינוי ועדת עמיחי, ולבסוף על הפעלת מחקרי חלוץ ליישום המלצות שתי הוועדות. בסופו של דבר החליט בית המשפט העליון שהצעדים שנקטה המדינה עולים בקנה אחד עם החלטותיה הקודמות.

בית המשפט חילק את טענות העותרים לשניים: (א) תת-תקצוב של שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הרגילות, בניגוד לחוק ולפסיקה; (ב) "אפליה תקציבית פסולה" של תלמידים אלו בהשוואה לתלמידי מסגרות החינוך המיוחד.

בנוגע לטענת תת-תקצוב ציטטו השופטים פסקי דין קודמים שקבעו כי ביישומו של חוק הכרוך בהקצאה תקציבית אי-אפשר להתעלם משיקולי תקציב, גם כאשר אין ספק בחשיבות השירותים שהחוק אמור להסדיר את אספקתם. אף שבעניין מרציאנו 2003 מצא בית המשפט כי אי-הקצאת תוספת תקציבית מסוימת לצורך יישום פרק השילוב

19 בג"ץ 5989/07, אלו"ט, בזכות, ית"ד ואח' נ' שרת החינוך ואח' (2011). מכונה גם "בג"ץ מרציאנו השני".

20 בפסק הדין בבג"ץ 7443/03, 7448/03, ית"ד ואח' נ' משרד החינוך ואח' (2004.2.6, לא פורסם) נפסק – בהסכמת המדינה – כי הזכאות לסיוע תיקבע על ידי ועדת השילוב הבית-ספרית. ב-2007 הוגשה עתירה נוספת נגד שרת החינוך, שעיקרה דרישה להחיל את הוראות החוק הנוגעות לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במסגרות החינוך הרגילות על כלל הילדים בישראל בגילי 3-4. העתירה נדחתה (בג"ץ 5597/07, אלו"ט, בזכות, ית"ד ואח' נ' שרת החינוך ואח', 21.8.2007, לא פורסם).

תיקון מס' 7 לחוק החינוך המיוחד) מצדיקה מתן צו מוחלט המורה על הקצאת תוספת תקציבית ייעודית, בשנת 2011 המצב אינו מצדיק נקיטת דרך פעולה דומה, שכן:

החובה שמטיל התיקון לחוק על המדינה, כפי שפורשה בעניין מרציאנו, הינה ליישום פרק השילוב "ברף המינימום", בלי שנקבעו היקף וטיב מוגדרים. אמנם, שרת החינוך העריכה במכתבה משנת 2003 כי לשם הפעלתו המינימאלית של פרק השילוב תידרש תוספת תקציבית של 600 מיליון ש"ח [...] עם זאת בצו המוחלט שניתן בבג"ץ מרציאנו [...] לא נקבע כי על המדינה להקצות סכום כסף קונקרטי כתוספת לתקציב השילוב, כי אם להקצות לשנת הלימודים תשס"ד "סכום אשר יהא בו כדי להפעיל את החוק, ולו ברף המינימום.²¹

בעקבות פסק הדין בעניין מרציאנו (2003) המדינה אכן הקצתה מייד תוספת של 100 מיליון ש"ח לתקציב השילוב בשנת הלימודים תשס"ד (2003/2004), ובהמשך הקצתה תוספת תקציבית הדרגתית של כ-30 מיליון ש"ח מדי שנה לצורך יישום פרק השילוב. לפי הנתונים שמסרה המדינה, נכון לשנת הלימודים תשע"א (2010/2011) עמד התקציב המוקצה ליישום פרק השילוב על 730 מיליון ש"ח.

אשר לטענה בדבר אפליה בין תלמידים משולבים לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד, העותרים הבהירו בהודעת הבהרה מ-14 בנובמבר 2011 כי הם מתמקדים בסוגיית התוספת התקציבית ואינם מעוניינים לתקן את הפגיעה הנגרמת לתלמידים המשולבים בדרך של פגיעה בתקציב המועבר לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד, ולכן נמנע בית המשפט מלהתייחס אליה. העותרים גם הבהירו כי בעניין זה הם סומכים על הקריטריונים לחלוקת התקציב שהציעה ועדת דורנר ומבקשים שבית המשפט יורה לקבוע לוח זמנים לקבלת ההחלטה בעניין אימוץ המלצותיה. כאן קבע בית המשפט כי הם מתפרצים לדלת פתוחה, שכן בעת היא כבר התבצע הניסוי לבחינת ישימותן של המלצות דוח דורנר בד בבד עם פיתוח הכלים שהמליצה עליהם. היות שהעותרים, שנציגים שלהם השתתפו בבניית המתווה שהוצע בדוח, לא חלקו על המלצות הוועדה וקראו למשרד החינוך לאמצן במלואן, נראה כי המחלוקת דאז נגעה לתקופת הביניים שעד סיום בחינת המלצות דוח ועדת דורנר והחלטת הממשלה אם לאמצן. לפיכך סבר בית המשפט העליון כי "ראוי [...] לאפשר למדינה לסיים את התהליך שבו החלה לבחינת ישימות המלצות דוח דורנר". היות שמן הנתונים שהציגה המדינה לפני השופטים התברר לדעתם כי "ועדת עמיחי וצוותי המשנה שלה מקיימים הליך מינהלי ראוי וסדור", הם סברו שאין מקום להתערבות שיפוטית בדרך של קביעת סד זמנים לקבלת ההחלטה בדבר אימוץ או דחייה של המלצות ועדת דורנר, אלא מוטב להניח למדינה לקבל את ההחלטה בעניין זה בצורה מושכלת, לאחר בחינת כל הנתונים הרלוונטיים שיתקבלו מהניסוי שנערך באותם ימים.

נוכח הטעמים שפורטו ומתוך הנחה שהמדינה תמשיך ביישום של מתווה התוספת התקציבית ההדרגתית להרחבת היקף הזכאות והיקף השירותים הניתנים לזכאים, לא מצא בית המשפט כי יש עילה לצו שיפוטי שיורה להקצות תקציב ייעודי נוסף ליישום פרק השילוב, אך הביע את תקוותו "כי חלק מהבעיות שהועלו בעתירה בנוגע לתקצוב-חסר של תכנית השילוב, תמצאנה את פתרונן במסגרת תהליך הבחינה המחודשת של שיטת תקצוב מערכת החינוך המיוחד בכללותה".

בתגובה הודיעו העותרים כי הם עומדים על עתירתם, שכן המדינה לא התחייבה לאמץ את המלצות דוח דורנר והיא ממשיכה, כך טענו, להפלות לרעה את התלמידים המשולבים. להדגמת האפליה התקציבית הנטענת הציגו העותרים נתונים מתוך דוח שהוכן ביוזמתם בשנת 2003 (בלס, 2003), שלפיו הסכום שבו מתקצב תלמיד בחינוך המיוחד גדול פי שניים ויותר מהסכום המוקצה לתלמיד משולב. עוד טענו העותרים כי על רקע כישלון יישומם של דוחות קודמים בעבר, אין הם יכולים לשים את מבטחם בהודעת המדינה בדבר המשך בחינת דוח דורנר. אמנם המלצות ועדת דורנר סיפקו מענה לטענותיהם בדבר חלוקה שוויונית של התקציב, אך הן דורשות רפורמה מקיפה ונרחבת, החורגת מגדר הסעדים המבוקשים בעתירה. העותרים הוסיפו כי יש מקום לדון בטענותיהם בנוגע לתוספת התקציבית הנדרשת ליישום התיקון לחוק על בסיס העקרונות שהתווה בית המשפט בעניין מרציאנו (2003). לדבריהם, מדובר בשאלה שאינה תלויה ביישום דוח דורנר, ועל כן אין עילה להמתין להכרעה בטענות אלו. הסעד המבוקש בהקשר זה היה להורות למדינה להקצות מייד תוספת לבסיס התקציב השנתי בסך של 310 מיליון ש"ח לטובת יישום פרק השילוב.

ב-16 באוגוסט 2010 הגישה המדינה הודעה מעדכנת שבה התייחסה לשאלת תקצוב השילוב. לדבריה, משנת 2002 הוקצו מדי שנה כ-400 מיליון ש"ח לצורכי שילוב במסגרת תקציב החינוך המיוחד של משרד החינוך, ובשנת הלימודים תשע"א (2010/2011) הוקצו לשם כך כ-730 מיליון ש"ח בבסיס התקציב של משרד. לדברי המדינה, חלק הארי של התוספת התקציבית האמורה יועד להרחבתו והעמקתו של השירות הניתן לתלמידים המשולבים, ורק חלק קטן ממנה יועד לתת מענה לגידול הטבעי באוכלוסייה. במסגרת זו, הוסיפה המדינה, החל משנת הלימודים תשס"ה (2004/2005) משרד החינוך מתקצב גם שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (המהווים כשליש מכלל מוסדות החינוך בארץ) וכן שילוב ילדים בגיל טרום-חובה בכ-480 יישובים ברחבי הארץ. אף שהמדינה פירטה את אופן הקצאת שעות הלימוד לתלמידי השילוב, על בסיס כללי ופרטני, חילוקי הדעות עם העותרים נותרו בעינם.

תוכניות פיילוט ליישום המלצות ועדת דורנר

כפי שתואר לעיל, הן ועדת דורנר והן ועדת עמיחי ייחסו חשיבות רבה מאוד לשינוי שיטת התקצוב **רק לאחר** עריכת ניסוי שיתמקד בשינוי המהותי של הצמדת התקציב לילד, בקביעת רמות התפקוד בהתבסס על המחקר של ראמ"ה ובמתן זכות בחירה להורים בנוגע למסגרת שבה יתחנכו ילדיהם. שתי הוועדות גם קבעו שכל שינוי מערכתי בעתיד חייב להתבסס על מחקר מעקב צמוד של הניסוי ועל דיונים יסודיים ומעמיקים בתוצאותיו. אלא שמשרד החינוך לא פעל בנושא זה בעקביות ובנחישות, והתנאים הנ"ל לא התקיימו כלל.

פיילוט חולון. אף על פי ששר החינוך החליט על הניסוי כבר בתחילת 2010, משרד החינוך נערך לקראת עריכת הניסוי הראשון בחולון רק ב-2012, והניסוי עצמו התחיל ב-2013.²² בניסוי נכללו 2,044 תלמידי כיתה ג' בחולון, מהם 74 תלמידים עם צרכים מיוחדים. במהלך השנה הראשונה של הניסוי וכחלק ממנו עברו **כל המסגרות** לתקציב אישי, בהתאם להמלצות ועדת דורנר. בתום השנה הראשונה לניסוי הופסקה ההערכה החיצונית והניסוי נמשך ללא ליווי מחקרי.²³

המשך הפיילוט. לאחר שנת הניסוי הראשונה הורחב הניסוי לטירת כרמל, מעלה אדומים וירושלים. ואולם כללי התקצוב השתנו בכל שנה משלוש שנותיו של הניסוי, ולא נעשה שום מחקר מעקב מסודר ואמין אחר תוצאות הניסויים, לא מבחינת ההשפעות הלימודיות והחינוכיות ולא מבחינת ההשלכות התקציביות.

ב-2014 חלה תפנית מהותית בניסוי, כאשר עברו לתקצוב לתלמיד **רק במסגרת השילוב בחינוך הרגיל**, לאחר שהתברר שיש קושי להמשיך ולקיים את המסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד כאשר התלמידים מתוקצבים על בסיס הלקות ורמת התפקוד של כל אחד ואחד מהם.²⁴ תלמידים עם צרכים מיוחדים שכבר היו משולבים כתלמידים דיפרנציאליים בכיתה רגילה עברו לשיטת התקצוב שהומלצה על ידי ועדת דורנר וקיבלו תקציבים אישיים בהתאם למודל שגובש בוועדת המשנה לבחינת שיטת התקצוב. תלמידים עם צרכים מיוחדים שכבר למדו בכיתות חינוך מיוחד ובחרו לעבור לשילוב וכן תלמידים חדשים שבחרו באפשרות הזאת קיבלו גם הם תקציבים אישיים (כהן, 2015). ב-2015, בעוד הניסוי נמשך בארבעת היישובים, התברר כי מספר רב מאוד של תלמידים עם לקויות ברמות שכיחות גבוהות שמקבלים תקצוב על פי הקצאה סטטיסטית מבקשים לקבל

22 בתיאור השתלשלות העניינים אני מסתמך על מכתב ששלח אליי ב-19 במרץ 2019 במענה לפנייה שלי עובד משרד החינוך שליווה את הניסויים.

23 לדברי אנשי חברת אופק, שהחלה את מחקר ההערכה של הניסוי, המחקר הופסק בשל היעדר תקציב. ראו אופק, 2012.

24 חשוב להדגיש שהחלטה זו התקבלה בתום שנה אחת בלבד של הניסוי, כאשר הכלי לאפיון רמת התפקוד עדיין לא תוקף סופית.

תקצוב אישי, והוחלט להעביר לתקצוב אישי רק תלמידים עם לקויות ששייכות נמוכה ("דיפרנציאליים"). גם בשנה זו לא התבצעה הערכה חיצונית ולא דווח על הערכה פנימית. שיטת תקצוב זו נמשכה בניסוי בשנים 2016–2018. על הסיבות לשינויים התכופים בהיבטים המרכזיים ביותר של הניסוי אפשר ללמוד מדברים שאמר בוועדת החינוך של הכנסת אריאל לוי, מנהל המינהל הפדגוגי:

אני רוצה להראות משהו שקרה השנה ולא היה בשנים קודמות. [...] מה שהתגלה במהלך החודשיים האחרונים, שמספר התלמידים שמופנה לוועדות הוא מספר אדיר. [...] אחד הדברים הבעייתיים ביישום הדוח הוא שיש הפניית יתר של ילדים מהחינוך הרגיל לוועדות. אנחנו מזהים משהו שאנחנו לא יכולנו לצפות אותו ואולי יש כאלה שצפו אותו אבל אני כן יכול להגיד שיש ילדים שאם פעם לא היו מופנים לוועדת ההשמה, היום הם מופנים – ואני אומר לכם די באחריות – באינפלציה מאוד גבוהה. [...] אנחנו מבינים היום שלצד היתרונות צריך לשנות משהו מובנה במודל. אנחנו צריכים לעשות איזשהו סוג של עבודה גם עם יושבי ראש ועדות ההשמה או ועדות האפיון כפי שאנחנו קוראים להן. עם מנהלי בתי הספר בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד. הרי חלק מהמטרה הייתה להעביר בעיקר תלמידים מחינוך מיוחד אל השילוב ולא מהחינוך הרגיל אל החינוך המיוחד. את האיזון הזה צריך למצוא.²⁵ (ההדגשה שלי)

פליאתו של מנהל המינהל הפדגוגי על "הפניית יתר של ילדים מהחינוך הרגיל לוועדות" אינה מובנת. אך טבעי היה שכאשר יתאפשר להורים לילדים עם צרכים מיוחדים שכבר לומדים במסגרות משולבות בחינוך הרגיל לקבל תקציבים גדולים יותר, הדומים לתקציבים שמקבלים ילדים עם לקות ורמת תפקוד דומה במסגרות נפרדות ומאפשרים טיפול טוב יותר בילדיהם, הם יציפו את הוועדות. השאלה שהייתה צריכה להישאל היא מדוע הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים במסגרות נפרדות לא הציפו את המערכת בפנייה לעבור למסגרות משולבות. התשובה לכך היא ככל הנראה שלמרות תוספות התקציב הניכרות לתלמידים משולבים במסגרת הניסוי, לא היה בהן כדי לסגור את הפער התקציבי הקיים. אך הדבר לא נבדק לעומקו, בוודאי לא במסגרת מחקר מעקב רציני ובלתי תלוי, והניסוי לא הורחב לכלל המערכת.

מעקב ומחקר מלווה לתוכניות הפיילוט (2015). בסוף 2015, כמעט ארבע שנים אחרי שהוחל בניסוי בחולון, פרסמה לשכת המדען הראשי קול קורא לעריכת מחקר מעקב חדש. בקול הקורא נכתב:

בשנת 2010 [כאמור, בפועל החל הניסוי ב-2012] הוחלט לצאת לניסוי אשר כלל כ-70 מתלמידי כיתות ג' בעיר חולון. מאז הורחב הניסוי לאזורים נוספים ואף החל יישום הכולל כ-1,200 תלמידים בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים בחולון, בטירת הכרמל, במעלה אדומים ובירושלים (קול קורא 34/12.15 למחקר בנושא בחינת היישום של דוח דורנר).

מחקר המעקב נועד לבחון את תהליכי היישום של המלצות ועדת דורנר אגב התייחסות לבעלי העניין השונים, למודלים שונים של יישום ולהיבטים הנוגעים למשאבים, לפדגוגיה ולאופני ארגון וניהול.

שאלות המחקר העיקריות היו:

- כיצד מיושמים עקרונות ועדת דורנר וכיצד משפיע יישומם על שביעות רצונם של בעלי העניין השונים בהשוואה לקבוצות שילוב שאינן על פי מודל דורנר (קבוצת הביקורת)?
- כיצד משפיעים המשאבים (תקציביים, אנושיים או אחרים) על קידום שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים על פי מודל דורנר ועל פי קבוצת הביקורת, בהתייחס לתפקוד הלימודי, החברתי וההתנהגותי/רגשי?
- כיצד מושפעות התפיסות החינוכיות ברמת הארגון הבית-ספרי בעקבות שילוב התלמידים על פי עקרונות ועדת דורנר בהשוואה לתוכנית השילוב הקיימת?
- כיצד מושפעות הלמידה וההוראה בכיתות שתלמידים משולבים בהן על פי עקרונות ועדת דורנר?

הגוף שנבחר לבצע את המחקר הוא האוניברסיטה העברית בירושלים, אך בשל עיכובים מעיכובים שונים הוא החל בסופו של דבר רק ב-2017. בראשית המחקר הוחלט – בעיקר בשל היעדר תיעוד סביר של אופן תקצוב הפיילוט בכל שלביו – שלא לבחון את השפעת השינויים באופן התקצוב במהלך השנים 2013–2016. ב-2018 התקבל תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד, לרבות פסקה המבטלת למעשה את ההמלצה העיקרית בנושא התקצוב, שכן היא קובעת שאפשר להקצות תקציבים שונים למסגרות השונות של תלמידים בחינוך המיוחד. החלטה זו ייתרה את בחינת ההיבט התקציבי בשנות הניסוי הקודמות ולכן הושמט החלק התקציבי ממחקר המעקב, והוא הסתפק בשאלות שנועדו לברר עד כמה מנהלים, מורים והורים מכירים את עקרונות התקצוב של דוח דורנר ואת הניסוי שנעשה ליישם, ומה דעתם עליהם. דוח המחקר הסופי הוגש ב-18 בספטמבר 2020, עשר שנים לאחר שאישר השר סער את היציאה לניסוי.²⁶

בסיכומו של דבר, תוכנית הפיילוט ליישום דוח ועדת דורנר נמשכה כמה שנים, אך בשל השינויים התכופים בעקרונות התקצוב בשלבי התוכנית השונים לא היה למשרד החינוך מידע המבוסס על מחקר שבחן את ההשלכות הצפויות של המלצות הוועדה. יתרה מזו, תיקון מס' 11 לחוק לא נסמך כלל על הידע שנצבר בניסויים אלא רק על התרשמות לא-מבוססת מחקרית שהמעבר לשיטת "התקציב הולך אחר הילד" יגרום לגידול במספר

26 ראו את דוח הסיכום לבחינת יישום המלצות ועדת דורנר (גומפל ואחרים, טרם פורסם). מחבר מסמך זה שימש זמן מה יועץ כלכלי לצוות שהכין את הדוח, אך ויתר על השתתפותו כאשר התברר שאין שום דרך להעריך את השפעתם של שינויים בדרכי התקצוב כפי שנכללו בניסויים השונים.

התלמידים בשילוב שיזכו לתקציב דומה לזה שמקבלים תלמידים הלומדים במסגרות הנפרדות.

תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד

המהלכים לאישור תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד

כאמור לעיל, בד בבד עם הניסויים בחולון, בטירת כרמל, בירושלים ובמעלה אדומים והזמנת מחקר המעקב נערך משרד החינוך (בלי להודיע על כך לעורכי מחקר המעקב מהאוניברסיטה העברית) להכנסת שינויים מהותיים בתכנון של חוק החינוך המיוחד. מדוע בחר משרד החינוך להעביר את תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד בתהליך חקיקה ראשית, צעד שבדרך כלל הוא ממעט לנקוט, ולא הסתפק בחקיקת משנה (תיקון תקנות לחוק)? קרוב לוודאי שהסיבה לכך היא ההיקף הנרחב של השינויים בתיקון המוצע. חלק מן הסיבות לשינויים שהוצעו נמנו במסמך שפרסם משרד החינוך בתגובה על הביקורת שנמתחה על התיקון (כהן, 2018):

- א. תלמידים רבים מוסללים לחינוך המיוחד ללא הצדקה;
 - ב. תלמידים רבים מהחינוך המיוחד מתגוררים הרחק מבתי הספר והגנים המיועדים להם ולכן עושים שעות רבות בדרכים בכל יום;
 - ג. הפיקוח על מצב התלמידים מצומצם מאוד: ישנם 35 מפקחים בלבד בכל הארץ;
 - ד. המשאבים אינם מנוהלים ביעילות, והמענה החינוכי לעיתים אינו מותאם לצרכים האישיים של התלמידים;
 - ה. בהיעדר משאבים, הדרכה וליווי של מורים, בתי הספר מתקשים לשלב תלמידים עם צרכים מיוחדים;
 - ו. אין די שקיפות בתהליכי ההשמה אל מול ההורים;
 - ז. בעשור האחרון ניכרת מגמה של גידול משמעותי במספר התלמידים, ולכן מתחייבים התאמה של המערכת וניהול נכון יותר של המשאבים, בראש ובראשונה עבור התלמידים וההורים;
 - ח. תלמידים רבים מופנים למסגרות פרטיות בשל מחסור במסגרות בחינוך הציבורי.
- קשה שלא להתרשם שבדברי תשובתו למתנגדים לתיקון החוק מנה משרד החינוך פגמים שהוא האחראי העיקרי לקיומם, ושהורים לילדים עם צרכים מיוחדים וארגונים המטפלים בהם דרשו ממנו לתקן זה שנים.

אם כן, מה אומר תיקון מס' 11 לחוק ומהם השינויים העיקריים בו? התיקון מתייחס להיבטים שונים של חוק החינוך המיוחד, החל בהגדרות למיניהן, עבור באבחון ובהשמה של תלמידים עם צרכים מיוחדים, וכלה בנושא התקצוב שהוא מוקד ענייננו. סעיף 4 בתיקון מגדיר את "מטרות שירותי החינוך המיוחדים" בזו הלשון:

1. לקדם ולפתח את הלמידה, הכישורים והיכולות של התלמיד עם הצרכים המיוחדים ואת תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי, החברתי וההתנהגותי ולהקנות לו ידע, מיומנויות, כישורי חיים וכישורים חברתיים;

2. לעגן את זכותו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה, בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי יכולותיו;

3. לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים.²⁷

שתי המטרות הראשונות הן הצהרתיות וכלליות. המטרה השלישית היא מטרה אופרטיבית.²⁸ ואכן, לב ליבו של התיקון (לפחות בנושא התקצוב) נמצא בסעיפים המאפשרים הלכה למעשה להעביר תלמידים ממסגרות נפרדות לשילוב בבתי ספר רגילים **בלי להעניק להם תקצוב שווה** לזה שמקבלים תלמידים עם מוגבלויות ורמות תפקוד דומות הלומדים במסגרות נפרדות (בעיקר סעיפים 6 ו-7 בחוק).²⁹ מטרה זו הושגה בכמה דרכים:

א. השגת השליטה בפועל בוועדות הזכאות והאפיון (שהחליפו את ועדות ההשמה) על ידי מינוי של אנשי משרד החינוך ליושבי הראש שלהן, מתן קול נוסף ליושב ראש במקרה שהקולות בוועדה שקולים, והפעלת צוות רב-מקצועי בבית הספר הרגיל במקום ועדת השילוב;

ב. שימוש בכלי לקביעת רמות תפקוד שגובש על ידי ראמ"ה, שבנושא זה כפופה למעשה (אם כי לא להלכה) למשרד החינוך;

ג. הפניית תלמידים עם צרכים מיוחדים ברמות תפקוד גבוהות לבתי ספר רגילים בלי שתיתן להורים הזכות לבחור במסגרת המועדפת עליהם;

27 מתוך **תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד**.

28 אמנם הדבר לא נאמר במפורש, אך ייתכן שמטרתו העיקרית של התיקון לחוק הייתה להקטין את ההוצאות על חינוך מיוחד, הגדלות בקצב מהיר ובלתי נשלט.

29 ראו פסקה (ב) בתיקון מס' 11 לחוק, הקובעת כי "סל השירותים שיינתן לתלמיד עם צרכים מיוחדים שוועדת זכאות ואפיון קבעה את זכאותו לשירותי חינוך מיוחדים ייקבע לפי רמת תפקודו של התלמיד ולפי צרכיו, וכן בכפוף למאפיינים המובנים של המסגרת החינוכית שבה הוא לומד; בסעיף זה, 'מאפיינים מובנים' – יום לימודים ארוך, משך שנת הלימודים, מספר התלמידים בכיתה, ארוחות ומיתקנים ייחודיים של מוסד לחינוך מיוחד". פסקה זו מאפשרת תקצוב שונה בהתאם למסגרת שבה לומד התלמיד.

ד. הסמכת ועדת הזכאות והאפיון לקבוע את המסגרת שאליה יופנה התלמיד – ומתן זכות קדימה ללימודים במוסד חינוך רגיל – אם ההורים אינם מוסרים בתוך 14 יום השגה על החלטותיה;³⁰

ה. הקביעה בסעיף 7(ח) לחוק ששר החינוך, "בהסכמת שר האוצר, יקבע לכל שנת לימודים את התקציב להרחבת מספר הזכאים לחינוך מיוחד [...] [ואת] מספר הזכאים [שכל ועדת השמה] רשאית לאשר בכל שנת לימודים, על פי כללים שיבטיחו שסך עלות החינוך המיוחד לכל הזכאים החדשים לא יעלה על התקציב שייקבע כאמור לאותה שנה".³¹ (ההדגשה שלי)

לעומת כל הסעיפים הללו, המקילים על משרד החינוך את העברתם של תלמידים לבתי ספר רגילים, הוכנס בחוק סעיף המקשה את העברתם: סעיף 7(ב) קובע כי במקרים שבהם מתאפשר להורים לבחור את המסגרת, הם יכולים לבחור את זו המועדפת עליהם מכל סיבה שהיא. סעיף זה נותן להורים את האפשרות לבחור בעבור ילדיהם מסגרת חינוכית ייעודית ונפרדת המעניקה יתרונות תקציביים, ובכך מצמצם את כוחו וסמכותו של משרד החינוך להגדיל את חלקם של התלמידים עם הצרכים המיוחדים הלומדים במסגרות משולבות.

לכאורה, תיקון מס' 11 מיישם את המלצות ועדת דורנר במלואן. ואולם היות ותקצוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הנפרדות עולה בדרך כלל על תקצוב של תלמידים הדומים להם במוגבלות וברמת התפקוד הלומדים במסגרות הרגילות, התיקון לחוק מנוגד למעשה להמלצות ועדת דורנר, הקובעות במפורש שהתקצוב לא ייקבע בהתאם לסוג המסגרת החינוכית אלא "ילך אחר הילד".

התוצאה של תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד היא שהורים רבים חוששים שהמהלך נועד לחסוך בכסף ובשירותים. משרד החינוך, מצידו, טוען שהמצב הפוך לחלוטין. המשרד התחייב להמשיך ולהשקיע בחינוך המיוחד, בשירותיו המתקדמים ובתוספות אישיות לכל תלמידה ותלמיד. עם זאת, אם כי אין לכך אסמכתא בכתובים, ייתכן שאנשי משרד החינוך ומשרד האוצר סברו שהיות שכל אישור חדש או שינוי בהחלטות בנוגע לזכאות ולאפיון חייבים לעבור בוועדה, בתום שלוש עד ארבע שנים ייווצר מטבע הדברים מצב שבו רק תלמידים שרמת התפקוד שלהם נמוכה יופנו למסגרות נפרדות, ואילו תלמידים שרמת

30 לפי תיקון זה, אם התקצוב לילד עם צרכים מיוחדים המשולב בחינוך הרגיל נמוך הרבה יותר, הוועדה יכולה להפנותו לחינוך הרגיל גם אם הוריו מעדיפים חינוך מיוחד, וכאן לוועדת הזכאות יש למעשה זכות להטיל וטו על החלטת ההורים.

31 סעיף זה מנציח מצב שבו שר החינוך זקוק להסכמת שר האוצר כדי לקבוע את מספר התלמידים שיזכו לחינוך מיוחד על פי גודל התקציב העומד לרשותו, ואין שום גמישות בחלוקת התקציב. חמור אף יותר הוא שהסעיף אינו מחייב את המשרד לפרט את כללי התקצוב לכל לקות ולכל מסגרת.

התפקוד שלהם גבוהה יופנו לשילוב – בלי שלהוריהם תהיה אפשרות לערער על כך – דבר שיביא לידי חיסכון ניכר. החיסכון יושג כאשר רוב הפונים החדשים לוועדות הזכאות והאפיון יוגדרו בעלי רמת תפקוד גבוהה או בינונית-גבוהה, ורוב התלמידים שכבר לומדים במסגרות נפרדות, ויזדקקו מכל סיבה שהיא להגדרה מיוחדת של רמת התפקוד, יוגדרו בעלי רמת תפקוד גבוהה ובינונית-גבוהה ויופנו לחינוך הרגיל.

ייתכן ומייד: אין כל פסול בכוונה ליעל ולהוזיל את שירותי החינוך המיוחד, ובלבד שאין הדבר פוגע בהיקפם ובאיכותם והוא נעשה בשקיפות ומתוך תיאום והסכמה עם כל הגורמים הרלוונטיים. על כן, אם יתברר שבשלבים הראשונים הייתה תוספת תקציבית, אך בסופו של דבר המהלך גם מביא לידי חיסכון ויעול, הרי מדובר במהלך מבורך. גם הרצון להגדיל את שיעור התלמידים עם צרכים מיוחדים הלומדים בבתי ספר רגילים ראוי לשבח. אך פרק הזמן הקצר מאז התקבל התיקון לחוק והנתונים הראשוניים שבידינו בדבר השינויים המתחוללים עדיין אינם מאפשרים להסיק מסקנות מבוססות בנדון. עם זאת, כל עוד השינויים הנכללים בחוק מחייבים את השמת תלמידי החינוך המיוחד בהתאם לרמות התפקוד שלהם אך אינם כוללים גם בדיקה של רמות התפקוד של כלל התלמידים במסגרות הנפרדות, הרושם של חוסר צדק וחוסר שקיפות המלווה את ההורים כל השנים לא יתפוגג במהרה.

הניסוי במחוז הצפון³²

אישור תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד לווה בהחלטה להחיל אותו במלואו רק לאחר שיופעל באופן ניסיוני במשך שנה במחוז הצפון.³³ ההחלטה להתנות שינוי מהפכני כל כך בניסוי של שנה אחת בלבד, בלי שתינתן הזדמנות לאסוף ולעבד את הנתונים ולהעמידם לדיון ציבורי, לוקה בפגם בסיסי: איזה מידע אמין ומבוסס אפשר להפיק ממהלך קצר של שנה אחת בלבד על השלכות העומק והרוחב של שינויים מהותיים כל כך? הרי לכל מי שהתנסה בהכנסת שינויים במערכת החינוך ברור שאין די בפרק זמן כה קצר להפקת לקחים בנוגע להשפעותיו החינוכיות, התקציביות, הארגוניות והמקצועיות. היה אפשר אולי ללמוד על הבעיות המינהליות הכרוכות בו, אך גם בעניין זה אפשר שהיה מדובר רק ב"מחלות ילדות" של תחילת היישום.

בנושא שאנחנו עוסקים בו כאן – השלכות תיקון מס' 11 על תקצוב החינוך המיוחד ורמת אי-השוויון המאפיינת אותו – מעניין לבדוק מה התרחש במחוז הצפון בשנת הניסוי הראשונה ובכל הארץ בשנה שלאחריו מן הבחינות האלה:

32 התיאור בחלק זה של העבודה מבוסס על דוח של מחלקת המחקר והמידע של הכנסת (וייטבלאי, 2020) ועל מצגת של מנכ"ל משרד החינוך שהוצגה בכנס השנתי של מנהלי אנפי החינוך שנערך בפברואר 2020. יצוין שמשרד החינוך מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים שונים בכל פעם. למשל, בדיווח האחרון נמסר על 47 אלף תלמידים עם צרכים מיוחדים, ובדיווח קודם נמסר על 41 אלף. כאשר ישנם שני דיווחים אני משתמש בנתוני הדיווח האחרון.

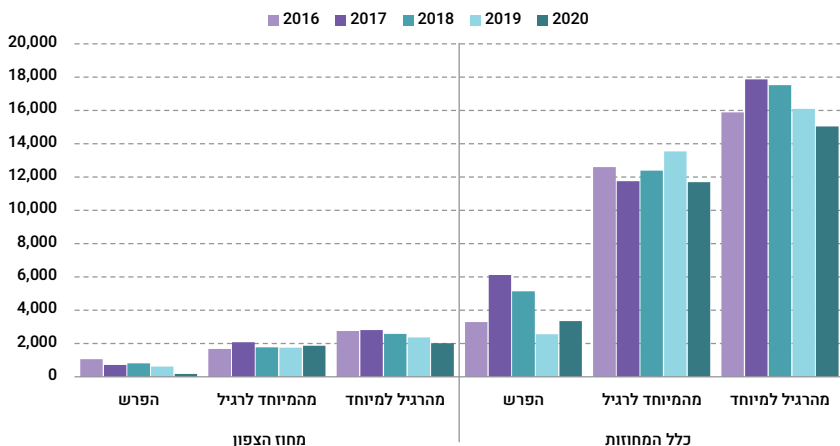
33 לא ברור כיצד התנהל המעקב אחרי הניסוי ומי ערך אותו. משרד החינוך, על כל פנים, לא פרסם דוח רשמי של הניסוי.

- א. האם בשנת הניסוי היה הבדל בין שיעור המעבר בין המסגרות השונות במחוז הצפון לשיעור המעבר בשאר אזורי הארץ? ואם כן, מה היה טיבו?
- ב. האם תלמידים עם צרכים מיוחדים בשילוב קיבלו תמיכה מוגברת?
- ג. האם גדל מספר הפניות לוועדות האפיון? מי היו הפונים ומה ביקשו?
- ד. האם התפלגות התלמידים לפי רמות התפקוד כפי שקבעו ועדות הזכאות והאפיון תואמת את ממצאי שאלון האבחון? האם היא דמתה בשנת הניסוי במחוז הצפון להתפלגות בשאר המחוזות?
- ה. מה הייתה התגובה הציבורית על השינויים שחלו בעקבות הניסוי?
- ו. כמה מהתלמידים שעברו מבתי ספר רגילים לבתי ספר של החינוך המיוחד הם תלמידים שאובחנו בעבר כתלמידים עם צרכים מיוחדים, וכמה מהם אובחנו בפעם הראשונה?
- ז. כמה מהתלמידים שעברו מהחינוך המיוחד הנפרד לכיתות המשולבות הם תלמידים ברמות תפקוד גבוהות וגבוהות-בינוניות?
- ח. האם המעבר של תלמידים מהחינוך המיוחד הנפרד למסגרות המשולבות נעשה בעקבות רצון ההורים והתלמידים או בשל החלטה כפויה של ועדות האפיון?
- ט. האם פחת מספר התלמידים המוסעים לבתי הספר? האם מסלולי ההסעות התקצרו? אלו הן רק כמה מהשאלות שראוי היה לשאול בעקבות הניסוי במחוז הצפון לפני החלת התיקון לחוק באופן כלל-ארצי, אך רק על חלקן יש בידינו כיום תשובה, וגם היא עדיין בגדר "טעון אישור וחיזוק".

האם חל גידול בשיעורי המעבר בין המסגרות השונות ומי היו העוברים?

מנתונים שהציג מנכ"ל משרד החינוך בכנס השנתי של מנהלי אגפי החינוך בפברואר 2020 עולה כי בכל שנה בין 2016 ל-2020 עלה מספר התלמידים שעברו מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד על מספר התלמידים שעברו מהחינוך המיוחד לחינוך הרגיל. המגמה הרצויה המוצהרת היא הקטנת ההפרש בין מספר העוברים מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד ובין מספר העוברים מהחינוך המיוחד לרגיל, בשאיפה שהכיוון יתהפך – כלומר שיותר תלמידים יעברו מהחינוך המיוחד לרגיל מאשר להפך. הנתונים המוצגים בתרשים 1 מראים שברמה הכלל-ארצית, בחמש השנים האחרונות אין מגמה ברורה של שינוי בהפרש בין מספרי העוברים בין המסגרות השונות, ואילו במחוז הצפון רואים מגמה ברורה של ירידה במספר העוברים מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד, מגמה קלה של עלייה במספר העוברים מהחינוך המיוחד לחינוך הרגיל והצטמקות ההפרש בין השניים.

תרשים 1. מספר התלמידים שעברו מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד ומהחינוך המיוחד לחינוך הרגיל, 2016–2020



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: מצגת מנכ"ל משרד החינוך [בכנס השנתי של מנהלי אגפי החינוך](#), פברואר 2020

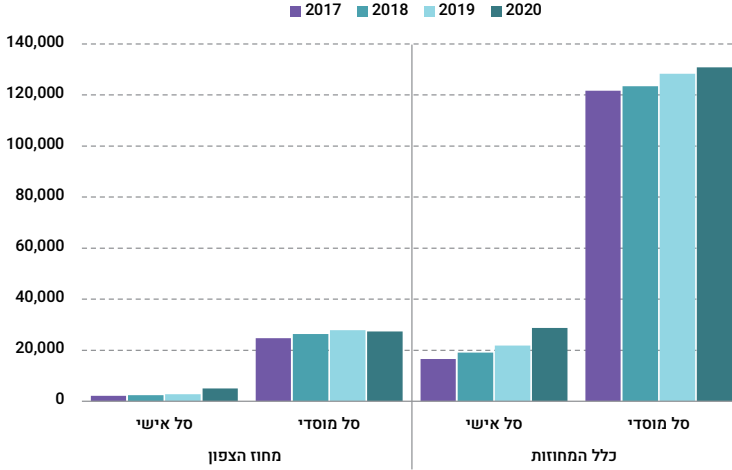
האם תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות המשולבות קיבלו תמיכה מוגברת?

בין 2019 ל-2020 עלה מספר התלמידים שמקבלים סל אישי במחוז הצפון מ-2,800 ל-5,032. 1,770 מהם קיבלו את הסל האישי בעקבות שינויים בחוק שאפשרו לתת אותו לתלמידים עם לקויות מסוימות שעד התיקון לחוק לא יכלו לקבלו.³⁴ השאר, כ-500 תלמידים, היו ככל הנראה כאלה שבשנה שלפני כן למדו במסגרות נפרדות ועברו למסגרות משולבות, או תלמידים שזו שנתם הראשונה במסגרות של החינוך המיוחד.

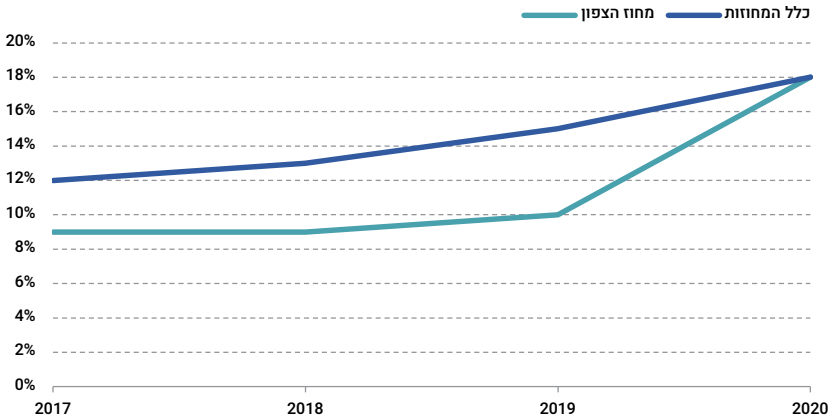
המשמעות של נתונים אלו היא שמבחינת השוואת מצבם של תלמידי השילוב למצב התלמידים במסגרות הנפרדות התבטאה השפעתו העיקרית של תיקון מס' 11 במחוז הצפון בזכאות לסל שירותים אישי, אך התקצוב שלהם לא הושווה במלואו לזה של תלמידים עם אותה לקות ואותה רמת תפקוד שנשארו במסגרות החינוך הנפרדות. לפיכך, לפחות מבחינה תקציבית, כל עוד תוספת הסל האישי אינה מלווה במעבר מקביל של תלמידים ממסגרות נפרדות למסגרות משולבות, מדובר בתוספת ללא כל חיסכון.

34 ראו מצגת מנכ"ל משרד החינוך [בכנס השנתי של מנהלי אגפי החינוך](#), פברואר 2020. עד לקבלת תיקון מס' 11 נמנו עם מקבלי סל אישי של 2.7 שעות שבועיות תלמידים עם עיוורון, אוטיזם, שיתוק מוחין ונכויות פיזיות קשות, מוגבלות שכלית בינונית, תסמונות נדירות והפרעות נפשיות. לאחר התיקון נוספו עליהם תלמידים שיש לגביהם חשד למוגבלות שכלית ותלמידים עם מוגבלות פיזית (ללא הגדרה של מוגבלות קשה).

תרשים 2א. מספר התלמידים המשולבים הנהנים מסל אישי ומסל מוסדי



תרשים 2ב. אחוז התלמידים המשולבים הנהנים מסל אישי ומסל מוסדי



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: וייסבלאי, 2020

האם מספר הפניות לוועדות האפיון גדל, ומה עלה בגורלן?

בשנת הלימודים תש"ף (2019/2020) היו במחוז הצפון כ-47.5 אלף תלמידים עם צרכים מיוחדים, רובם במסגרות המשולבות. על פי הדיווח של משרד החינוך, באותה שנה היו 10,405 דיונים בוועדות הזכאות והאפיון – גידול של ממש לעומת השנה הקודמת, שבה נערכו כ-8,000 דיונים. ואולם במקביל פחת מספרן של הפניות לוועדות הבין-מקצועיות בבתי הספר, ועל כן מספר הפניות הכולל לוועדות כמעט לא השתנה. ככל הנראה הסיבה לשינוי זה בהרכב הפנימי של הפניות היא שרק ועדות הזכאות והאפיון רשאיות להקצות סל אישי לתלמידים הלומדים בבתי ספר רגילים. בעקבות הדיונים בוועדות האפיון בשנת הניסוי הראשונה רק 36% מהפונים לוועדות שולבו בחינוך הרגיל, 34% הושמו בכיתות לחינוך מיוחד בחינוך הרגיל והשאר הושמו בגנים ובבתי ספר לחינוך מיוחד.

אמינות השאלון להגדרת רמת התפקוד

תקצוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בהתאם לרמת התפקוד שלהם הוא אחד משלושת הנדבכים המרכזיים של דוח ועדת דורנר. ללא קביעה אמינה ומוסכמת של רמת התפקוד אי-אפשר לקיים שוויון בתקצוב, ואין משמעות של ממש לזכות של ההורים לבחור את המסגרת הארגונית שבה ילמד ילדם. בשנת הניסוי הראשונה להפעלת שיטת התקצוב החדשה במחוז הצפון (תשע"ט, 2018/2019) ובשנה הראשונה להפעלתה בכלל המחוזות (תש"ף, 2019/2020) היו אמורים עורכי הניסוי לבחון אם השאלון שהכינה ראמ"ה לבדיקת רמת התפקוד עונה על הציפיות, כלומר אם הוא מאפשר זיהוי אמין של רמת התפקוד של תלמיד עם צרכים מיוחדים. מתברר שלשאלה זו אין מענה, לפחות לא בשלב זה. בדיון שנערך בוועדת החינוך של הכנסת ב-1 ביולי 2020, חודשיים לפני פתיחת שנת הלימודים תשפ"ב (2020/2021), אמר היועץ המשפטי של משרד החינוך:

הסוגיה המרכזית שנמצאת בפני ועדת ההשגה היא הסוגיה של רמת התפקוד בשל המשקל שיש לתת לשאלון ראמ"ה [...]. הבהרנו שיש לנו כרגע בעיה טכנית להפיק את התשובות של השאלון אבל אנחנו עובדים על זה ומקווים שתוך מספר חודשים ספורים יהיה פתרון לבעיה הטכנית הזאת.³⁵

אם כן, גם שנתיים אחרי התחלת הפעילות על פי התיקון לחוק, עדיין לא גובש סופית נושא קביעת רמת התפקוד על פי הכלי שפותח על ידי ראמ"ה.³⁶ יתרה מזו, יש עדויות לכך שהמורים רואים בעצם מילוי השאלון מטלה קשה נוספת על עבודתם הקשה בלאו הכי, ושההורים אינם רואים בשאלון כלי אובייקטיבי שגובש על סמך אמות מידה מדעיות לקביעת רמת התפקוד של ילדיהם, אלא מכשיר שנועד להפחית את מספר התלמידים

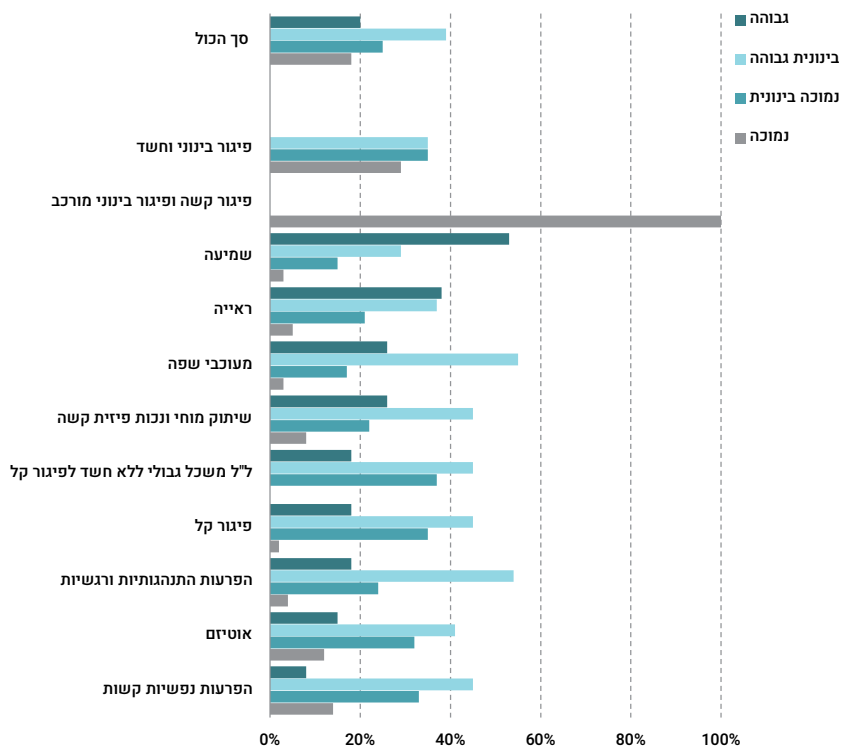
35 פרטוקול מס' 18 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, 1 ביולי 2020, עמ' 3.

36 למיטב ידיעתנו, עד למועד כתיבת מסמך זה טרם פורסם חוזר מנכ"ל בנושא.

ברמת תפקוד גבוהה במוסדות החינוך המיוחד כדי לצמצם את מספר התלמידים שמקבלים סיוע נרחב. ואולם ההוכחה המרכזית לכך שהשאלון אינו הכלי שהעומדים בראש מערכת החינוך (ובמיוחד האחראים לחינוך המיוחד) פיללו לו היא הפער הגדול בין הציונים שמתקבלים על סמך השאלון ובין הציונים שמעניקות בסופו של דבר ועדות הזכאות והאפיון.

כאמור לעיל, השאלון, שהוא הכלי המרכזי לקביעת רמת התפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים, גובש בעיקרו על סמך נתוני הסקר שערכה לשכת המדען הראשי ב-2012 (כהן, 2015). תרשים 3 מציג את נתוני הסקר, המראים הבדל ניכר ברמת התפקוד של תלמידים עם לקויות שונות. הנקודה הקריטית שעלתה מהסקר – שנערך רק בקרב תלמידים עם לקויות לא שכיחות – היא שכ-60% מהתלמידים שנכללו בו הוגדרו ברמת תפקוד גבוהה ובינונית-גבוהה. יש להניח שאילו כללו בסקר גם את התלמידים עם הלקויות השכיחות יותר, היה שיעור התלמידים ברמות התפקוד הגבוהה והבינונית-גבוהה גדול אף יותר. שיעור כה גדול של תלמידים ברמות תפקוד גבוהות בקרב התלמידים ה"דיפרנציאליים" ותלמידי המסגרות הנפרדות מצדיק ללא ספק מאמץ להפנות רבים מהם, במיוחד אלה שרמות התפקוד שלהם גבוהות, אל המסגרות המשולבות. אך האומנם זהו המצב בפועל?

תרשים 3. התפלגות תלמידי החינוך המיוחד על פי סוג הלקות ורמת התפקוד (חלק מהלקויות)



מקור: נחום בלס, מרכז טאוב | נתונים: כהן, 2015, נספח כא, כב

כאשר מתבוננים בנתונים שנאספו במחוז הצפון במהלך הניסוי בתשע"ט עולות תוצאות שונות לחלוטין. רק 1% מ-10,309 התלמידים שנבחנו, שהיו כרבע מכלל התלמידים עם צרכים מיוחדים במחוז הצפון, אובחנו ברמת תפקוד גבוהה, ורק 7% אובחנו ברמת תפקוד בינונית-גבוהה (וייסבלאי, 2020).

נתון נוסף באותו דוח, המטיל בספק את יעילותו של שאלון ראמ"ה, הוא הפער הגדול בין הרמה התפקודית כפי שנקבעה על פי השאלון ובין הרמה שקבעו בסופו של דבר ועדות הזכאות והאפיון במחוז הצפון ובשאר המחוזות בתשע"ט (2018/2019) ובתש"ף (2019/2020). 41% מן הפונים לוועדות האבחון במחוז הצפון אובחנו על פי השאלון

בעלי תפקוד גבוה ובינוני-גבוה (בכל המחוזות עמד השיעור על 33%), אך על פי החלטות הוועדות רק 13% הוגדרו כך (ו-22% בכל המחוזות. ראו וייסבלאי, 2020).

נוכח הפערים בין הנתונים נשאלות שתי שאלות: אילו נתונים מדויקים יותר? ועל אילו מהנתונים הסתמכו אנשי משרד החינוך והאוצר כאשר דנו בחוק החינוך המיוחד והמליצו על השינויים בו? בשלב זה אין לנו תשובות מבוססות לשאלות הללו. איננו יכולים לומר אלא שאם הסתמכו על נתוני הסקר מ-2012 (כי נתוני 2020 לא יכלו להיות בידיהם), תוצאות הניסוי עד כה הוכיחו שאם סברו שיוכלו להפנות תלמידים רבים מהחינוך המיוחד הנפרד למסגרות משולבות ולחסוך כך בהוצאות, הם טעו טעות גדולה. ייתכן כמובן שוועדות האפיון מקילות באבחון הרבה יותר מהשאלון, אם משום שהן מביאות בחשבון משתנים אחרים שהשאלון מתעלם מהם או אינו נותן להם את המשקל הנכון, ואם משום שהן אינן עומדות בלחץ של נציגי ההורים, הרשויות המקומיות והמומחים; אם בכך דברים אמורים, המערכת עומדת לפני בעיה קשה.

על כל פנים, בהיעדר תשובה אמינה לשתי השאלות הללו, תוצאות הניסוי ביישום המלצות ועדת דורנר במחוז הצפון, ועל אחת כמה וכמה בכלל המחוזות, משיטות לפחות בשלב זה את אחד משני עמודי התווך של המלצותיה – כלי אמין להערכת רמת התפקוד. עמוד התווך האחר – תקצוב שווה לתלמידים עם מוגבלויות דומות ורמות תפקוד דומות – הושמט כבר בסעיפי תיקון מס' 11 לחוק. בסיכומו של דבר אפשר לקבל את הקביעה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שבעקבות הניסוי במחוז הצפון ושנת ההפעלה הראשונה בכל הארץ גברה הביקורת על התיקון לחוק ביתר שאת. הביקורת התמקדה בין השאר בסוגיות האלה: השימוש בשאלון ראמ"ה לקביעת רמת התפקוד בתהליך קביעת הזכאות; היעדר משאבים מספקים לשילוב תלמידי החינוך המיוחד בחינוך הרגיל, לרבות הכשרה וליווי לצוותי ההוראה בחינוך הרגיל; והתנהלות לא תקינה בוועדות ומעורבות של שיקולים תקציביים בקביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחד ובאבחון רמת התפקוד של תלמידים עם צרכים מיוחדים (וייסבלאי, 2020, עמ' 26–27). "אף כי מדובר בשלב ראשון ביישום הדרגתי של התיקון, שנועד לבחינת יישומו, משרד החינוך לא פרסם מידע עדכני, מפורט ועקבי על יישום התיקון במחוז הצפון, וגם לא על התרומה של התיקון לחוק לשילובם של תלמידי חינוך מיוחד בחינוך הרגיל", מסכם המסמך של מרכז המחקר והמידע (וייסבלאי, 2020, עמ' 3).

תובנות והמלצות

בקרב אנשי חינוך, חוקרים ואנשי ציבור בישראל שוררת זה עשרות שנים תמימות דעים באשר לחשיבות החברתית והחינוכית של שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בבתי ספר רגילים. ההסכמה הנרחבת בעניין זה באה לידי ביטוי בהכרזות של העומדים בראש מערכת החינוך, בחקיקה ובתקשורת. למרות זאת שיעור התלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים בבתי ספר רגילים כמעט לא השתנה לאורך השנים והוא עומד על פחות משני שלישים מכלל התלמידים עם הצרכים המיוחדים. אוזלת ידה של מערכת החינוך בישראל בהתמודדות עם האתגר של יצירת שוויון בתקצוב בחינוך המיוחד בולטת גם על רקע שיעורי השילוב של תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות רגילות במדינות אחרות, הגבוהים בהרבה מאלה שבישראל. שיעורים גבוהים אלו מעידים שאפשר לקיים רמות גבוהות מאוד של שילוב – הכול שאלה של נחישות, מחויבות למדיניות של שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים במסגרות הרגילות, אימוץ גישות ושיטות חינוכיות מתאימות, וגיבוש נהלים וכללי תקצוב שיאפשרו לזה לקרות.

למרות ההסכמה בדבר חשיבות הגברת עקרון "התקצוב הולך אחר הילד", יישומו בפועל – עד כה לפחות – נחל כישלון. חלק ניכר מהתלמידים הלומדים במסגרות נפרדות מקבילים תקצוב גבוה יותר מתלמידים עם אותה לקות ואותה רמת תפקוד הלומדים במסגרות משולבות. פער זה נותר בעינו למרות פסקי הדין של בית המשפט העליון בנושא, המלצות ועדת דורנר ותיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד. הדבר מפליא במיוחד לנוכח התועלת הכלכלית הגדולה הגלומה להערכתנו בשילוב התלמידים בבתי הספר הרגילים בשל החיסכון הצפוי בעלויות ההוראה, ההסעות והבינוי (להרחבה ראו בלס, 2022).

כדי להצליח להביא ליישום המלצות ועדת דורנר ולהגדיל את מספר תלמידי השילוב יש להחיל בקרה טובה יותר על תהליכי ההפניה של תלמידים עם צרכים מיוחדים למסגרות המתאימות להם, תוך התחשבות ברצון ההורים. לשם כך צריכים להתקיים שני תנאים חשובים. התנאי הראשון הוא קיומו של כלי אמין, המקובל על משרד החינוך, על ההורים ועל מומחים בתחום החינוך המיוחד לקביעת רמת התפקוד, שיהיה הכלי העיקרי – גם אם לא הבלעדי – להשמת התלמידים. התנאי השני הוא אבחון של כלל תלמידי החינוך המיוחד – הן אלה הלומדים במסגרות הנפרדות והן אלה המשולבים במסגרות הרגילות – ותקצובם בהתבסס על הגדרת הלקות והתפקוד של התלמידים בכיתה ולא על הגדרת הכיתה על פי אפיון רוב תלמידיה.

יש להניח שכל האמור לעיל ידוע וברור לאנשי משרד החינוך, הבקיאים היטב בכל נושא התקצוב של החינוך המיוחד. אשר על כן אנו סבורים שהטענה שהמלצות ועדת דורנר טרם יושמו בגלל העלות הגבוהה של יישומן אינה ההסבר האמיתי, ואת הסיבות לעיכוב יש לחפש במחוזות אחרים. אחת הסיבות, שאולי אינה נאמרת בגלוי אך אין ספק שהיא

מונחת בבסיס ההתנגדות ליישום המלצות ועדת דורנר – והיא אף עלתה בבירור בעקבות השלב הראשון של הניסוי בחולון שתואר לעיל – היא ככל הנראה החשש מהתמודדות פרופסיונלית עם אנשי החינוך המיוחד העובדים במסגרות הנפרדות. תקציבן של הללו ייפגע בעקבות אבחון מחדש של התלמידים בהן, וצפויים גם קשיים בשל שינוי שיטת התקצוב מתקצוב לפי כיתה לתקצוב לפי תלמיד. סיבה אחרת, שגם עליה ממעטים לדבר בדרך כלל, היא שמרנות וחשש משינויים.

מקורות

- אופק (2012). דוח מחקר הערכה על יישום המלצות ועדת דורנר בפיילוט חולון. מכון אופק לניהול ומחקר בע"מ.
- בלס, נ' (2003). הצעה לניסוי – שינוי בשיטת התקצוב של ילדים הלוקים בתסמונת דאון הלומדים בבתי ספר רגילים. (הוגש לעמותת ית"ד. לא פורסם)
- בלס, נ' (2022). [תקצוב החינוך המיוחד בישראל: מהמלצות ועדת דורנר ועד תחילת יישום תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד](#). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', ולאור, א' (2002). החינוך המיוחד בישראל ומדיניות השילוב. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גומפל, ת', וינטראוב, נ', ורנר, ש', וקולר, י' (טרם פורסם). בחינת יישום המלצות ועדת דורנר – דוח סיכום (נמסר ללשכת המדען הראשי במשרד החינוך).
- וייסבלאי, א' (2020). [הרפורמה בחינוך המיוחד – יישום תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ועדת דוברת (2005). [התוכנית הלאומית לחינוך: כי לכל ילד מגיע יומר](#). כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל.
- ועדת דורנר (2009). [הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל: דין וחשבון](#). משרד החינוך.
- ועדת מרגלית (2000). דו"ח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד. משרד החינוך.
- ועדת עמיחי (2009). הוועדה לבחינת ישימותן של המלצות ועדת דורנר. משרד החינוך.
- [חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988](#).
- כהן, נ' (2015). מסמך פנימי של לשכת המדען הראשי. משרד החינוך. (לא פורסם)
- כהן, ש' (2 ביולי, 2018). [משרד החינוך משיב להורי החינוך המיוחד](#). ערוץ 7.
- מבקר המדינה (2013). דוח שנתי 163. [שילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במסודות החינוך הרגיל](#) (עמ' 1011-1035). משרד מבקר המדינה.
- משרד החינוך (1994). תכנית האב ליישום חוק החינוך המיוחד.

נספח

נקודות ציון על ציר הזמן

הקמת המדור לחינוך מיוחד במשרד החינוך ופתיחת בית הספר הראשון לחינוך מיוחד	1950
חקיקת חוק חינוך מיוחד	1988
תוכנית האב ליישום חוק חינוך מיוחד	1994
דוח ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק חינוך מיוחד	2000
בג"ץ ית"ד	2000
תיקון מס' 7 לחוק חינוך מיוחד ("פרק השילוב")	2002
בג"ץ מרציאנו (הראשון)	2003
דוח ועדת דוברת לרפורמה במערכת החינוך בישראל	2005
מינוי ועדת דורנר לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל	2007
דוח ועדת דורנר	2009
דוח ועדת עמיחי למעקב אחר יישום המלצות ועדת דורנר	2009
בג"ץ מרציאנו (השני)	2011
פיילוט חולון – יישום ראשון של המלצות ועדת דורנר במסגרת ניסיונית המשך הפיילוט	2013
דוח ועדת מרגלית לעיצוב עקרונות המדיניות לטיפול בתלמידים עם לקויות למידה	2014
החלטה לבצע מחקר מלווה לתוכניות הפיילוט השונות על ידי צוות של האוניברסיטה העברית בירושלים	2014-2018
תחילת המחקר (המחקר הסתיים ב-2020, לאחר שחדל להיות רלוונטי בעקבות קבלת תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד)	2014
תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד	2017
תחילת הניסוי במחוז הצפון	2018
	2019